



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 1

**COMMISSIONI RIUNITE**

1<sup>a</sup> (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione) e 2<sup>a</sup> (Giustizia)

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELL'INTERNO AMATO E  
DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA MASTELLA  
SULL'APPLICAZIONE DELLA LEGGE 31 LUGLIO 2006, N. 241

3<sup>a</sup> seduta: martedì 21 novembre 2006

Presidenza del presidente della 2<sup>a</sup> Commissione SALVI

## I N D I C E

**Comunicazioni del ministro dell'interno Amato e del ministro della giustizia Mastella  
sull'applicazione della legge 31 luglio 2006, n. 241**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 8, 13 e <i>passim</i>
* AMATO, <i>ministro dell'interno</i> . . . . .	13, 14, 15 e <i>passim</i>
CASTELLI ( <i>LNP</i> ) . . . . .	13, 18, 19 e <i>passim</i>
* CENTARO ( <i>FI</i> ) . . . . .	24, 25, 28
D'AMBROSIO ( <i>Ulivo</i> ) . . . . .	14, 19, 20 e <i>passim</i>
DI LELLO FINUOLI ( <i>RC-SE</i> ) . . . . .	26
MANTOVANO ( <i>AN</i> ) . . . . .	20, 22
* MANZIONE ( <i>Ulivo</i> ) . . . . .	31, 32, 33
MASTELLA, <i>ministro della giustizia</i> . . . . .	3, 8, 13 e <i>passim</i>
* PARAVIA ( <i>AN</i> ) . . . . .	33
SINISI ( <i>Ulivo</i> ) . . . . .	23
* STORACE ( <i>AN</i> ) . . . . .	8, 13, 22 e <i>passim</i>
VALENTINO ( <i>AN</i> ) . . . . .	13

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-IND-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

*I lavori hanno inizio alle ore 14,35.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Comunicazioni del ministro dell'interno Amato e del ministro della giustizia Mastella sull'applicazione della legge 31 luglio 2006, n. 241**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del Ministro dell'interno Amato e del Ministro della giustizia Mastella sull'applicazione della legge 31 luglio 2006, n. 241.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio i Ministri per avere accolto l'invito delle Commissioni riunite e per essere venuti a riferire su un importante provvedimento.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Signori Presidenti, onorevoli senatori, sono oggi qui a rendere giustamente conto di quali effetti abbia prodotto la concessione del provvedimento di indulto nella situazione carceraria italiana. È un atto dovuto, quello del Governo, a seguito della richiesta delle Commissioni di fornire una spiegazione fotografica di cifre prodotte non da un'iniziativa governativa, per la quale il Governo non deve chiedere scusa, ma da un'importante e coraggiosa legge del Parlamento, votata da 705 parlamentari di maggioranza e opposizione.

Condivido al riguardo non soltanto il rilievo costituzionale che, con saggezza, non concede questa potestà al Governo, ma anche le parole pronunciate con esplicita franchezza dal senatore Roberto Castelli il 24 ottobre 2002, nel carcere di Spoleto (e ciò me lo rende molto simile e anche molto simpatico, e non solo perché gli sono succeduto nella carica di Guardasigilli): «L'indulto» – ha affermato il senatore Castelli davanti all'incalzare dei giornalisti – «è materia per il Parlamento e non per il Governo».

Anch'io sono di questa idea e non resto slegato da essa. Non vedo che cosa sia cambiato da allora, tranne che a dire questa sacrosanta verità costituzionale allora c'era il senatore Castelli ed oggi al suo posto, con rammarico di qualcuno, ci sono io.

Il provvedimento dunque è del Parlamento, quindi invocare responsabilità soggettiva e oggettiva del Governo significa parlare un po' a sproposito sul piano costituzionale.

Altro elemento di quotidiana polemica è l'effetto generato dall'indulto di un presunto aumento della criminalità. Confesso che l'argomento

è suggestivo nell'opinione pubblica, apre facile breccia nel sentimento comune popolare. Chi, come me, aveva votato questa legge da parlamentare, ritenendola fondamentale per la giustizia carceraria, e si ritrova contemporaneamente ad essere ministro della giustizia, viene da molti caricato cinicamente di una responsabilità che, anziché essere uguale a quella degli altri 704 parlamentari, mostra di essere assorbente e surrogatoria rispetto ad essa. Tranne che nelle dittature, non avrei mai pensato che in una Repubblica parlamentare democratica una legge potesse essere varata da una sola e singola persona. Coloro che pensano ciò mi fanno molto onore, ma il mio onore è nel rispetto del Parlamento che ha votato questa legge.

Le ragioni di sicurezza, lo so, sono importanti in una comunità, anzi bisogna garantirle e preoccuparsi di garantirle, come fa egregiamente il Ministro dell'interno, soprattutto quando la percezione dei reati è molto più forte dei reati stessi. Ma le ragioni di sicurezza non possono essere un pretesto per dire «no» alla richiesta di clemenza.

Così si esprimeva il presidente della CEI, il cardinale Ruini, il quale – a conclusione della cinquantesima assemblea generale dei vescovi italiani a Collevaleza il 21 novembre 2002 – rilanciava l'appello del Papa per un gesto di clemenza verso i detenuti. Richiamando le stesse parole di Papa Giovanni Paolo II in Parlamento, a quanti tentavano di porre in contrasto – sono le parole di Ruini – il segno di una laica generosità con la necessaria tutela della sicurezza dei cittadini (anche di questo parlò il Santo Padre, nell'Aula di Montecitorio), il cardinale rispondeva (cito sempre testualmente): «Pretendere di mettere il Papa in contraddizione con se stesso non è assolutamente corretto». Era evidente che il Papa non voleva che il discorso sicurezza fosse preclusivo della clemenza.

Non c'era timidezza né diplomazia in quelle parole, come non ci fu calcolo da parte del Consiglio comunale di Roma, quando il 12 novembre 2002 si riunì in seduta straordinaria a Rebibbia per presentare il piano cittadino per le carceri ed in quell'occasione chiese all'unanimità dei presenti, al Parlamento un gesto di clemenza.

Forse non solo, ma anche da questi episodi trae origine la scelta parlamentare – e sottolineo parlamentare – di arrivare a compiere un gesto, anzi il gesto che molti attendevano.

Signori Presidenti e onorevoli senatori, non so bene se nell'affrontare il tema dell'indulto soccorra meglio l'assistenza del giurista o dello psicologo. Ma certo è che in questa, come in altre vicende, la paura genera mostri: le preoccupazioni e le esigenze di sicurezza presenti all'interno del corpo sociale sembrano inesorabilmente indirizzarsi verso capri espiatori, cui attribuire la responsabilità dell'andamento della criminalità.

Così, negli anni, la principale minaccia dell'ordine pubblico sembrava essere costituita dagli immigrati extracomunitari, che giungevano sempre più numerosi nel nostro Paese (salvo poi riconoscere – da parte di alcuni – che gli immigrati sono indispensabili alla crescita del nostro sistema economico e sociale).

Oggi, l'indulto e le scarcerazioni che ne sono conseguite tendono ad essere individuati come gli unici responsabili dei problemi di sicurezza e

di giustizia che ci affliggono. Addirittura, c'è chi ha puntato il dito sull'indulto di fronte alla recrudescenza della criminalità a Napoli, una città in cui la guerra di camorra si cumula a disagi, svantaggi e problemi di ben più antica derivazione.

Prima di smentire, attraverso i dati disponibili (allegherò una tabella per metterla a disposizione di tutti gli onorevoli senatori), il nesso che si è voluto creare tra indulto e criminalità, vale forse la pena di ricordare brevemente quali siano i presupposti da cui si è partiti e che hanno portato all'approvazione del provvedimento di clemenza da parte del Parlamento.

Si è trattato, secondo una visione mediatica, di una sorta di «aviaria giudiziaria»: questa è la considerazione che si è avuta. Ricordo invece che nella storia della Repubblica l'indulto, previsto all'articolo 79 della Costituzione, non è un provvedimento eccezionale: dal 1946 ad oggi, è stato concesso 17 volte in 60 anni, e sempre a beneficio di quote consistenti di popolazione carceraria. L'ultimo atto di clemenza di un certo spessore risale però al 1990, quando, in concomitanza con l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, a seguito di amnistia e di indulto, vennero scarcerati circa 13.000 detenuti. Da quella data, non sono più stati approvati atti di clemenza, se si esclude il provvedimento noto come indultino, che concedeva uno sconto di pena di due anni a chi avesse già trascorso in carcere almeno metà della pena.

Né l'Italia rappresenta una anomalia nel panorama europeo, perché iniziative di clemenza sono previste ed adottate anche da altri Paesi europei, come l'Inghilterra, la Francia, la Germania e la Spagna.

Per comprendere meglio, però, le motivazioni dell'indulto (a cui ha guardato come soluzione quasi l'80 per cento dei membri del Parlamento), occorre analizzare i dati relativi alla situazione che si era venuta a creare nei 207 istituti di pena del nostro Paese.

Al 31 luglio 2006 (cito dati forniti dal DAP – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria), risultavano presenti nelle carceri 60.710 detenuti, a fronte di una capienza massima di 43.233 unità. Il numero, negli anni, era andato crescendo a dismisura. Riferendoci alla data campione del 31 luglio, nel 1996, i detenuti erano 48.449, nel 1999 erano 50.472, nel 2001 erano 55.113, nel 2003 erano 56.522 e nel 2005 erano 59.445, sino a sfiorare nell'anno in corso il tetto dei 60.000, con un tasso di affollamento del 140,4 per cento.

Sempre secondo i dati forniti dal DAP, gli stranieri erano 20.088, pari al 33,1 per cento del totale. I tossicodipendenti, alla data del 31 dicembre 2005, erano 16.135 (pari al 27,1 per cento del totale dei detenuti) e gli alcolodipendenti erano 1.334. Oltre ai disturbi mentali e depressivi, erano in aumento i suicidi, passati dai 52 del 2004 ai 57 del 2005.

La rilevazione condotta dal DAP, non da me, a cavallo tra il 2004 e il 2005, evidenziava che, su 105.752 detenuti transitati nelle carceri, 10.837 (il 10,2 per cento del campione analizzato) erano affetti da depressione e 6.383 (il 6,6 per cento del campione) da disturbi mentali di altro tipo.

Ma il dato più grave è che le presenze in carcere sopra richiamate non siano state stabili e continuative, ma frequenti e transitorie. E dunque

esse non solo non hanno il più delle volte consentito l'attuazione dell'opera di rieducazione, ma all'evidenza si sono rivelate inutili ai fini della sicurezza della società, quando non anche dannose.

I dati in nostro possesso relativi all'anno 2005 riferiscono che nell'anno scorso sono complessivamente entrate in carcere 89.887 persone e ne sono fuoriuscite dal sistema penitenziario 87.000. E dunque per tutto il 2005 hanno fatto ingresso tra 7.000 e 8.000 detenuti al mese, e altrettanti mensilmente ne sono usciti per motivo diverso dal fine pena. Ciò testimonia quanto sia incidente nel nostro Paese la detenzione transitoria o di flusso che vede svariati soggetti presenti in carcere per qualche mese, quando non addirittura per qualche giorno.

A fronte di questa drammatica situazione, il Parlamento – lo sottolineo – ha individuato nell'indulto l'unico rimedio che potesse fungere da presupposto per il risanamento del sistema carcerario. Tale scelta, perciò, ha costituito una efficace iniziativa delle Camere a fronte dell'inerzia che aveva caratterizzato le scelte di tutti negli anni precedenti.

Ma veniamo ora alle cifre che ho richiesto specificatamente al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) e ad alcuni importanti uffici giudiziari inquirenti.

Partiamo da un primo punto fermo, che deve risultare ben chiaro. Rispondo, in questo modo, a quelli che, per spirito di polemica, hanno accusato il Governo – il quale in questo caso ha fornito i dati trasmessi dal DAP al Parlamento, che ha deciso l'approvazione del provvedimento che, ricordo, non è di iniziativa governativa – di aver riferito, la scorsa estate, cifre false sul numero di coloro che sarebbero stati scarcerati a seguito dell'indulto.

Io ed i miei collaboratori più diretti ci siamo sempre riferiti alle stime concernenti il numero di coloro che sarebbero usciti dal carcere immediatamente dopo l'approvazione della legge, puramente e semplicemente per diretta applicazione dell'indulto. L'ho sempre affermato con chiarezza, ripetendo quanto mi veniva riferito dai competenti uffici.

Tale stima, fatta inizialmente secondo una proiezione modellata su un primo testo e poi aggiornata sul testo definitivo, non poteva che riferirsi a quei soggetti che con l'applicazione del beneficio avrebbero ritrovato la libertà, in modo immediato, ossia all'indomani dell'approvazione della legge, ed in maniera diretta, ossia in conseguenza esclusiva dell'applicazione del beneficio. Essa dunque all'evidenza non poteva includere persone sottoposte a misure cautelari personali, in attesa di sentenza definitiva, giacché agli stessi non sarebbe stato materialmente possibile applicare il beneficio. Inoltre nel computo dei soggetti immediatamente beneficiari non potevano essere compresi coloro i quali, alla data dell'effettuazione dell'ultima stima, non avevano ancora maturato le condizioni per usufruire del beneficio, ossia avevano un fine pena superiore a tre anni.

Ebbene, nell'agosto del 2006, per effetto dell'indulto sono state scarcerate 16.568 persone (dalla rilevazione statistica risultava che 11.313 avessero una pena residua inferiore ad un anno), sostanzialmente tante quante ne indicavano le ultime proiezioni del DAP. Lo scarto in eccesso

rispetto alla previsione di 15.470 soggetti è dovuto al fatto che la stima era stata effettuata il 29 luglio, sulla base del numero dei condannati in espiazione di pena alla fine di luglio. Durante il mese di agosto un certo altro numero di detenuti maturò i requisiti necessari, determinando il lieve incremento. Ad oggi il numero complessivo è di 17.455, ma nel corso del tempo tutti i condannati dovranno uscire con tre anni di anticipo. Ma non quelli condannati per pedofilia e altri 21 tipi di reato, così come stabilito dal Parlamento. Non ha senso, quindi, continuare a sommarli nel corso del tempo.

Un discorso diverso va fatto con riferimento a quanti sono stati scarcerati essendo in custodia cautelare nei mesi di applicazione dell'indulto. Essi, come detto, erano chiaramente esclusi dalla stima che si riferiva, come il Parlamento ebbe modo di conoscere, alle applicazioni immediate e dirette del beneficio. Tra costoro, dal primo agosto al 14 novembre, ci sono 7.178 persone, 4.456 delle quali erano detenute anche per un titolo di reato definitivo, venute meno con l'indulto, ed altre 2.722 erano sottoposte unicamente alla misura cautelare della custodia in carcere.

Per tali posizioni la scelta di revocare la custodia cautelare, ed il conseguente riacquisto della libertà, sono dunque frutto di una discrezionale valutazione dell'autorità giudiziaria, che in motivazione ha tenuto conto dei possibili effetti futuri dell'atto di clemenza.

Non è, quindi, l'indulto a rendere inefficace la pena, ma tutto il sistema penale, che si affida solo al carcere, investe poco sulle possibilità alternative e che prevede tutta una serie di sospensioni automatiche durante il processo penale, addirittura sospensioni quando la pena diventa esecutiva.

Giova, però, richiamare l'attenzione degli onorevoli senatori su come abbia effettivamente funzionato negli ultimi anni il sistema cautelare nel processo penale italiano. Vi sono infatti pochi reati per i quali la custodia cautelare resiste sino alla celebrazione del giudizio definitivo, mentre ve ne sono molti altri per i quali la sua durata non viene a superare qualche mese di detenzione. Lo testimoniano i dati impressionanti sul flusso di detenuti che ho sopra riportato.

Il numero dei coloro che entrano in carcere in stato di custodia cautelare è sostanzialmente pari, cioè, a quello di coloro che vengono scarcerati. Si pensi che in tutto il 2006, fino al 15 novembre, su 69.408 persone uscite in libertà per motivi diversi dall'indulto, ben 49.761 erano in stato di custodia cautelare. Nessun allarme particolare può destare, dunque, la possibilità che i giudici, nel motivare la revoca della custodia cautelare per reati di minore gravità, abbiano menzionato anche la prospettiva dell'accorciamento della pena per indulto quale ragione per far cessare lo stato di custodia cautelare. Non vi è dubbio, infatti, che i reati gravi ai quali l'indulto pure si applica, come, ad esempio, la rapina e l'estorsione, non temono certo l'applicazione del beneficio ai fini della tenuta della custodia cautelare.

Voglio dire, in altre parole, che sono tornati in libertà, per effetto non di un provvedimento del Governo ma del Parlamento, un buon numero di

autori di reati meno gravi che sarebbero stati comunque rimessi in libertà di lì a poco per la fisiologica transitorietà, nel nostro sistema, dello stato di custodia cautelare.

D'altra parte, non si può non sottolineare come nella passata legislatura sia stata approvata una legge, la cosiddetta ex Cirielli, che ha dimezzato i termini di prescrizione, il che si traduce di fatto in una amnistia mascherata. Per non parlare poi della legge che è pesantemente intervenuta sul reato di falso in bilancio, determinando in alcuni casi la non perseguibilità, degradando comunque lo stesso ad ipotesi contravvenzionali.

STORACE (AN). Anche quella fu una scelta del Parlamento!

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Questo è lo scenario in cui si è attuata, certamente per volontà del Parlamento, la scelta dell'indulto. Nel caso a cui fa riferimento, senatore Storace, quella decisione fu presa a maggioranza, mentre a favore dell'indulto si sono espressi i due terzi del Parlamento.

STORACE (AN). Se il Parlamento diceva di no non si approvava il provvedimento.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Il Governo ha preso atto della volontà del Parlamento.

PRESIDENTE. Prego gli onorevoli senatori di non interrompere. Direi comunque che c'è stata una convergenza di intendimenti.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Sbaglia, e non credo in buona fede, chi afferma invece che vi fossero strade alternative per risolvere questo problema, quali l'edificazione di nuovi istituti penitenziari, la cui realizzazione presuppone – credo che per onestà intellettuale ne sia consapevole anche il mio predecessore, senatore Castelli – almeno un decennio di attesa. Mentre interventi di risanamento e di ampliamento delle carceri esistenti – unica misura adottabile in tempi brevi – possono essere realizzati solo adesso – ed in tal senso chiedo il sostegno dell'intero Parlamento – che la presenza della popolazione detenuta è stata ridotta. Prova di ciò è data dai risultati prodotti dall'azione del Governo nel quinquennio precedente, alle cui importanti e volenterose affermazioni di rilancio della edilizia penitenziaria sono susseguite, in concreto, solo alcune inaugurazioni di strutture minori, certo importanti, ma comunque ripeto minori, realizzate peraltro con fondi stanziati dagli Esecutivi che l'avevano preceduto. Solo ora, grazie a questo provvedimento del Parlamento ed al deflusso dalle strutture penitenziarie, potremo finalmente procedere alla loro ristrutturazione e all'adeguamento di ben 39 istituti, in attuazione di interventi che – benché programmati da tempo – erano stati di fatto bloccati dalla situazione di sovraffollamento carcerario e non per volontà del mio prede-



cessore: anzi, se riusciremo a procedere in tal senso, sarà anche grazie a quanto da lui realizzato.

I dati sopra riportati e le considerazioni prima espresse inducono però ad una riflessione più ampia sulle linee di politica criminale e penitenziaria che si intendono adottare; ed anche sul sistema attuale determinato da chi, avendo fino a ieri responsabilità di governo, solleva oggi queste polemiche.

Non può quindi sottacersi come nel nostro sistema penale siano state introdotte, anche recentemente, fattispecie di reato che producono fenomeni di inutile e transitoria carcerazione. Tali situazioni nessun beneficio hanno apportato alla sicurezza se non la conseguenza di aver condotto al collasso l'intero sistema penitenziario. Basti citare per tutti le disposizioni della legge Bossi-Fini che hanno previsto l'arresto per gli extracomunitari non ottemperanti all'ordine di espulsione. Tali disposizioni hanno fatto sì che trovassero ingresso in carcere nell'anno 2005 ben 11.300 persone, tutte poi scarcerate nell'arco di un periodo massimo di 90 giorni.

Stupisce quindi che la polemica sull'indulto, a favore del quale ha votato la stragrande maggioranza del Parlamento, venga sollevata da quanti hanno contribuito alla disfunzione del sistema penitenziario riempiendo gli istituti di pena di poveri e disagiati, e senza porsi alcuna minima preoccupazione sugli effetti indotti nella società da un carcere che non rispetta le regole.

L'aspetto che più preoccupa nell'affrontare il presente dibattito è dato però dal vedere come si voglia da taluno affrontare la questione relativa alla sicurezza in termini quantitativi, senza guardare né alle caratteristiche delle persone che sono detenute, né agli oggettivi tempi di permanenza in carcere delle stesse.

Crediamo fermamente che il carcere sia una risorsa importante per garantire la sicurezza dei cittadini: questo vogliamo dirlo al Parlamento ed agli italiani. Ma altrettanto fermamente riteniamo che esso vada dedicato a soggetti che operano e maggiormente agiscono allo scopo di aggredire i beni della collettività; mi riferisco alla criminalità organizzata, alla mafia, alla camorra, al terrorismo, ai criminali abituali o professionali. Riteniamo altresì che sia possibile utilizzare questo strumento sempre meno per coloro che delinquono in modo occasionale, potendo farsi ricorso alle misure alternative alla detenzione.

Riteniamo infine che mai il carcere dovrebbe – questa è un'opinione personale – utilizzarsi solo per contrastare le espressioni del disagio sociale prodotte dalle condizioni di emarginazione e di povertà. Mi domando se qualcuno si sia mai chiesto quali conseguenze possa aver avuto associare agli istituti di pena, peraltro per periodi transitori, extracomunitari, tossicodipendenti e poveri di ogni genere, ponendoli a contatto con quanti esercitano continuativamente l'attività criminale. Quale immagine abbia dato di sé uno Stato, incapace di rispondere ai bisogni sociali, che abbia retrocesso nella comunità detenuta un cittadino facendolo vivere nel sovraffollamento e sommando così disagio a disagio.

Non è il numero dei detenuti che garantisce la sicurezza della società. Dieci mafiosi detenuti – ma in questo sarà certamente più chiaro di me il ministro Amato – garantiscono forse più sicurezza rispetto al carcere per 10.000 emarginati. Le cifre altisonanti della popolazione detenuta degli ultimi anni sono state dunque l'unico vero inganno per la società e non un contributo per la sua sicurezza!

Non è stato solo l'indulto, votato dal Parlamento a stragrande maggioranza, a svuotare le carceri. Le carceri si riempiono e si svuotano perché nessuno si è curato di intervenire su un sistema normativo che ha estenuato la realtà penitenziaria aumentando i rischi per la sicurezza dei cittadini. Ogni anno si sono fatte transitare dagli istituti di pena quasi 100.000 persone. Molte di esse vi sono rimaste poco tempo, lo spazio necessario per provare l'umiliazione del sovraffollamento o, forse, per stabilire contatti con chi poteva offrire loro altre opportunità nell'articolato mondo dell'illegalità. Chi ci assicura che queste persone non siano tornate in libertà peggiori di come erano entrate?

Può apparire impopolare – ed il Parlamento o per lo meno la maggior parte dei parlamentari che hanno votato per questo provvedimento si è sottoposta a questa usura, a questa consunzione nei confronti del Paese – l'aver sostenuto un atto di clemenza, ma solo, fino al momento in cui l'opinione pubblica non si renderà conto di quale sia stata la situazione penitenziaria italiana e quali effetti abbia prodotto sul piano esterno. Finché non sarà chiaro quanto i numeri alti della detenzione, sbandierati a volte a vanvera, si riferiscano non a presenze reali e continuative, ma a flussi continui di detenuti, a carcerazioni brevi, che hanno solo incattivito e peggiorato chi è transitato da strutture indecentemente affollate e prive di risorse.

Dopo l'approvazione del provvedimento di indulto da parte del Parlamento e all'indomani dell'uscita dagli istituti di pena, il Ministero della giustizia, come era suo compito ed in soggezione istituzionale rispetto al Parlamento, ha guidato il processo di reinserimento, ponendo in essere – insieme agli Enti locali e alle associazioni di volontariato, laiche e cattoliche, che ringrazio – iniziative capillari sul territorio ed impiegando fondi per il recupero delle persone alla socialità. Mi pare che il Parlamento abbia scommesso sull'uomo, e di questo va dato atto al Parlamento stesso, evitando però di adottare provvedimenti gratuiti, ma legando la fruizione del beneficio alla condotta futura di chi ne ha fruito.

Gli effetti di questa operazione sono sotto gli occhi di tutti. Fino al 15 novembre 2006 sono rientrate in carcere soltanto 1.715 persone tra quelle scarcerate a seguito del provvedimento di clemenza. Mi sembra che si tratti, come rivelano coloro i quali si occupano di statistiche penitenziarie, di una percentuale non rilevante: siamo intorno al 7 per cento. Certo sarebbe stata auspicabile una percentuale ancora inferiore, magari dell'1 per cento o addirittura un valore nullo, ma questa è la situazione.

Il numero di coloro che risultano arrestati in flagranza di reato, in realtà, è pari a 1.421. Gli altri soggetti sono rientrati in carcere per provvedimento dell'autorità giudiziaria, in molti casi sulla base di ordinanze

cautelari – riguardanti fatti commessi prima della concessione dell'indulto – che non attestano dunque una recidiva rispetto alla data di concessione dell'atto di clemenza.

Alcune tra le più importanti procure della Repubblica – mi farò carico di fornire queste cifre – tra cui Palermo, Milano, Roma e Napoli, ci hanno fornito dati sul numero dei reati commessi nel circondario del tribunale, iscritti nel registro delle notizie di reato nel trimestre successivo all'approvazione della legge, cioè nei mesi di agosto, settembre ed ottobre 2006, che attestano un decremento dei reati iscritti sul registro notizie di reato rispetto alla media degli anni precedenti. Analogamente, sull'intero territorio nazionale, nel trimestre luglio-settembre 2006, all'atto dell'ingresso in carcere è stato contestato il 20 per cento di reati in meno rispetto allo stesso trimestre del 2005 (39.205 reati nel trimestre luglio-settembre 2005; 33.981 nello stesso trimestre del 2006).

Quella che il Parlamento ha determinato è dunque un'operazione intelligente rivolta a garantire la sicurezza della società ed i numeri, allo stato, danno ragione a questa volontà parlamentare, come potrete vedere dalle tabelle che depositerò insieme alla mia relazione.

I soggetti che hanno beneficiato dell'atto di clemenza ad oggi solo nella misura del 7 per cento – come ho già detto – hanno registrato una ricaduta nel reato.

Nel trimestre di applicazione dell'indulto i reati commessi su tutto il territorio nazionale per i quali è stato effettuato l'arresto hanno subito un calo sensibile rispetto all'uguale periodo dell'anno precedente.

Contestualmente, il sistema penitenziario è tornato alla legalità e le osservazioni che il Consiglio d'Europa e Amnesty International ci hanno costantemente rivolto in negativo, con questa legge del Parlamento perdono il loro effetto di condanna e restituiscono all'Italia un'ulteriore credibilità sul piano internazionale.

In questa vicenda dell'indulto emerge tutta la differenza di approccio sulla questione criminale. Alcuni hanno scelto un'idea diversa del diritto e della giustizia, basata sulla certezza del diritto e sull'utilizzo del carcere come strumento, certo e duraturo, da rivolgere contro la criminalità e non come rimedio, peraltro apparente e transitorio, da utilizzare contro i disagiati, con il rischio di trasformarli in veri criminali.

È ora, io credo – e questo è l'invito che rivolgo al Parlamento ed alle Commissioni parlamentari – di percorrere insieme strade nuove, in una logica di sistema. In primo luogo vanno evidenziate le iniziative – anche di medio e lungo termine – mirate al reinserimento sociale di chi ha avuto esperienza di detenzione. Tra queste rivestono particolare rilevanza: l'impegno della Cassa delle ammende, che ha stanziato 3 milioni di euro per progetti finalizzati al reinserimento sociale post-indulto, dando la possibilità di coinvolgere subito 604 detenuti in attività di reinserimento lavorativo, intervento che si somma ad altri 9 milioni di euro recentemente stanziati in altri progetti di reinserimento dei detenuti; l'accordo siglato con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che prevede un programma per lo sviluppo di politiche attive del lavoro a supporto dell'inse-

rimento lavorativo dei beneficiari del provvedimento di clemenza, che si rivolge a 2.000 ex detenuti attraverso la realizzazione di tirocini formativi.

Già dall'estate scorsa, voglio fornire in proposito notizie agli onorevoli senatori, due commissioni da me appositamente insediate, una per la riforma del codice penale, l'altra per la riforma del codice di procedura penale, stanno lavorando a ritmi intensissimi. Ho chiesto loro di anticipare il risultato dei lavori per tutte quelle parti della normativa che possono influire sulla durata delle indagini e dei dibattimenti. Questi stralci normativi saranno presentati alle Camere per l'esame non appena pronti.

Sarà un pacchetto di interventi incisivi, mirati e coordinati. Senza toccare alcuna garanzia difensiva, si darà maggior spazio ai riti alternativi, per pervenire ad una definizione dei processi in tempi ragionevoli e con risparmio di risorse. Si interverrà sul regime delle nullità ed in modo incisivo anche sul sistema delle notificazioni: notifiche, avvisi e comunicazioni saranno effettuati per mezzo della posta elettronica. Si interverrà, inoltre, sui tempi morti delle varie fasi processuali.

Parallelamente sarà assicurata la certezza della pena, esigenza primaria del potere punitivo dello Stato, avviando un profondo processo di riforma del sistema sanzionatorio.

Sul fronte della criminalità organizzata, della mafia e del terrorismo, sarà ulteriormente rafforzato e messo a punto un sistema di prevenzione penale, d'intesa con il Ministro dell'interno, che si fonda sugli strumenti di ablazione patrimoniale, sulle misure personali e sul regime detentivo speciale dell'articolo 41-*bis*, che differenzia il trattamento riservato dallo Stato ai mafiosi dalla carcerazione ordinaria, allo scopo di disarticolare le organizzazioni che operano stabilmente a danno della società.

Su questa linea andremo avanti, se ci sarà la volontà del Parlamento, con un programma che dia sicurezza alla società nel rispetto delle leggi e della nostra Costituzione. Con leggi che razionalizzino il sistema penale, a partire dalla riforma dei codici cui lavorano le commissioni da poco insediate; per proseguire con gli adeguamenti strutturali indispensabili al sistema penitenziario e le iniziative a sostegno dei disagiati che vivono l'esperienza del carcere. Ciò però tenendo sempre alta la guardia nei confronti della criminalità organizzata, rafforzando gli strumenti del carcere differenziato e le misure di prevenzione antimafia per non essere mai, come si diceva un tempo, forti con i deboli e deboli con i forti.

Fornisco in conclusione alcune cifre, contenute nelle tabelle che consegnerò alla Presidenza, che ovviamente, come tutti i dati statistici, avrebbero bisogno di alcuni filtri e alcune depurazioni; ritengo comunque giusto citarle. Queste cifre si riferiscono al numero di omicidi commessi nell'intero anno nei circondari di Milano, Roma, Napoli e Palermo dal 2000 al 2006; per quest'ultimo anno i dati si riferiscono al periodo che va dal 1° gennaio al 15 novembre.

Nel 2000 si sono registrati: 114 omicidi a Milano, 130 a Roma, 74 a Napoli, 47 a Palermo. Nel 2001: 123 a Milano, 133 a Roma, 105 a Napoli, 33 a Palermo. Nel 2002: 123 a Milano, 69 a Roma, 70 a Napoli, 39 a Palermo. Nel 2003: 128 a Milano, 71 a Roma, 89 a Napoli, 30 a Palermo.

Nel 2004: 117 a Milano, 79 a Roma, 144 a Napoli, 36 a Palermo. Nel 2005: 127 a Milano, 94 a Roma, 82 a Napoli, 33 a Palermo. Infine nel 2006: 103 a Milano, 63 a Roma, 75 a Napoli, 15 a Palermo.

STORACE (AN). Se questi sono gli effetti, facciamo un altro indulto!

CASTELLI (LNP). Bisogna stanziare più fondi per la sicurezza di Milano, come sosteniamo da sempre.

PRESIDENTE. Onorevoli senatori, siete pregati di non interrompere. Il Ministro ha fornito dei dati importanti, su cui poi ognuno potrà svolgere le proprie valutazioni.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Certamente Milano è più grande di Napoli, ma i dati all'attenzione dei colleghi sono incontestabili. Ho citato le fonti delle procure: è un dato di fatto che a Milano ci siano più omicidi che a Napoli.

CASTELLI (LNP). Questo perché la mafia vera è a Milano!

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Vorrei che non ci fossero omicidi né a Milano, né a Napoli. Su Napoli c'è un'attenzione smisurata, ma a Milano ci sono più omicidi che a Napoli.

Questo è il dato statistico; come diceva Pirandello, così è se vi pare.

CASTELLI (LNP). Milano è talmente trascurata che non volete vedere neanche gli omicidi.

VALENTINO (AN). Sarebbe importante sapere dove sono nati i soggetti morti a Milano e chi li ha uccisi.

PRESIDENTE. Do ora la parola al Ministro dell'interno, il quale potrà rispondere o meno alla provocazione del senatore Valentino.

AMATO, *ministro dell'interno*. I dati sono diversi. Milano ha una situazione opposta a quella del Sud, perché nella prima c'è anche una criminalità non nazionale, mentre in Meridione la criminalità è più nazionale. Milano è di sicuro una delle aree delle quali ci dobbiamo preoccupare di più: il senatore Castelli ha ragione.

Per quanto riguarda i dati forniti dal Ministro della giustizia, a cui mi colleggo, debbo sottolineare un fatto che va tenuto presente: una buona parte di coloro che sono usciti con l'indulto sarebbero comunque usciti circa un anno dopo.

Ora, quando ho denunciato una qualche sofferenza del Ministro dell'interno ad un provvedimento di questa natura, l'ho attribuita al ruolo istituzionale: ho detto e precisato che non riterrei un buon ministro dell'interno colui che, facendo questo mestiere, non soffrisse davanti a simili

provvedimenti. E ciò per una ragione molto semplice. Si crea nel tempo un affollamento di persone che purtroppo, per ragioni che tutti conosciamo – certo avremmo dovuto rimediare già in passato, ma non l’abbiamo fatto – non hanno ricevuto un particolare beneficio dalla presunta funzione rieducativa della pena ed escono dal carcere. Si tratta di persone per le quali rimane una propensione a delinquere, a volte anche agevolata dal fatto che non riescono tutte ad usufruire dei programmi di rete sociale, che pure in questa occasione sono stati approntati; quindi se la cavano, tornando a delinquere. Il problema per il Ministero dell’interno è stato questo, in particolare in certe aree e soprattutto in presenza di talune prevedibili tipologie di reato, che sono i reati predatori.

Se si analizzano i dati, Provincia per Provincia, si nota che, nell’insieme, come giustamente ha detto il Ministro della giustizia, quest’anno si registra una diminuzione complessiva dei reati nel periodo agosto-ottobre 2006. In base ai dati del Dipartimento di pubblica sicurezza, il totale dei delitti commessi nel periodo agosto-ottobre 2005 è pari a 647.578, mentre nel periodo agosto-ottobre 2006 è pari a circa 642.400; quindi si registra una diminuzione di circa 5.200 delitti, il che è coerente con l’andamento complessivo dell’anno, perché già nel periodo gennaio-luglio si era rilevata una diminuzione. Tale diminuzione riguarda proprio i reati ai quali si è riferito il Ministro della giustizia, i reati più gravi dal punto di vista dell’integrità delle vittime, ossia gli omicidi e le lesioni. In particolare gli omicidi, nel periodo agosto-ottobre 2005, sono stati 328, mentre nel periodo agosto-ottobre 2006, ossia quello in cui ha operato l’indulto, ne è stato registrato un numero inferiore. Ci sono poi altri reati in diminuzione.

Allora, è impressionante come a volte le sequenze dei fatti creino in noi ondate emotive che poi non corrispondono agli andamenti statistici. Non ho nulla contro le ondate emotive, perché capisco che sono una reazione naturale alla sequenza di taluni crimini, ma colpisce da questi dati, che ho ragione di ritenere veri, il fatto che il numero delle violenze sessuali nell’agosto-ottobre 2006 è inferiore a quello dell’agosto-ottobre 2005. Eppure l’impressione che si è avuta, a partire da Milano, era diversa.

Sono diminuiti in particolare taluni specifici reati. Non c’entra con l’argomento di oggi, ma segnalo lo stesso un dato che mi incuriosisce e che ho sotto gli occhi: le truffe e le frodi informatiche sono diminuite drasticamente tra il 2005 e il 2006. Questo potrebbe essere dovuto ad una migliore capacità di controllo oppure al fatto che sono talmente ben congegnate che nessuno se ne accorge.

D’AMBROSIO (*Ulivo*). Si vede che la polizia postale funziona bene.

AMATO, *ministro dell’interno*. C’è invece un aumento dei reati predatori; nell’insieme, il numero di furti e rapine, tra l’agosto e l’ottobre del 2006, risulta più alto di quello riferito al periodo agosto-ottobre del 2005.

PRESIDENTE. Può specificare le dimensioni di questo fenomeno?

AMATO, *ministro dell'interno*. Le dimensioni variano da Provincia a Provincia. A Palermo i furti con strappo (cito sempre le cifre riferite ai periodi agosto-ottobre 2005 e agosto-ottobre 2006) passano da 151 a 248; i furti in abitazione diminuiscono da 483 a 389; i furti di autovetture diminuiscono da 1.128 a 940; le rapine a danno degli esercizi commerciali aumentano e passano da 46 a 159. Come vedete sono dati non omogenei: nell'insieme poi il numero dei furti arriva a 7.000, mentre nell'agosto-ottobre 2005 erano solo 6.000.

A Napoli si registra un aumento dei furti in genere e delle rapine, ma una diminuzione della ricettazione. Le estorsioni, che è un reato di tipo diverso perché riguarda purtroppo la normalità della criminalità organizzata, sono aumentate a Napoli e diminuite a Palermo. Dai dati emerge che questo tipo di reato a Palermo è diminuito, ma ci si riferisce alle estorsioni che risultano denunciate. Dobbiamo tener presente che l'estorsione è il classico reato che spesso non viene denunciato; quindi sarebbe ingenuo, dalle poche estorsioni denunciate a Palermo, ritenere che esse non ci siano; anzi ciò potrebbe avere un significato opposto.

A Milano c'è un *trend* analogo; abbiamo meno omicidi, meno lesioni dolose, meno ricettazioni, ma più rapine, che sono passate da 1.000 a 1.200, e nell'insieme più furti, che da 39.000 sono arrivati a 44.000. Tuttavia, anche in questo caso, in coscienza, ho difficoltà ad imputare tali dati ad un fatto specifico, perché purtroppo i filoni della criminalità di Milano e della zona circostante la città sono veramente molteplici e diversi: questi andamenti possono avere cause diverse.

È pensando a tali cause diverse e riflettendo sul dopo indulto che la mia principale preoccupazione è rivolta verso quella sorta di indulto permanente – così l'ho chiamato – che finisce per esserci nella nostra legislazione, dovuto a talune caratteristiche della disciplina del processo e a talune norme del codice penale che permettono, in realtà, di far tornare rapidamente in libertà gli autori di quei reati che alzano molto le statistiche della criminalità e che – oltre ad alzare le statistiche della criminalità – creano molto disagio, preoccupazione ed ansietà in larga parte della nostra popolazione.

Come ministro dell'interno ho potuto notare anche come ciò sia demotivante per quelle che chiamiamo le Forze dell'ordine: si tratta di esseri umani che impegnano tutti se stessi nel perseguire il crimine, che arrivano ad acciuffare quello che ritengono il colpevole che poi ritorna libero dopo poco, frustrando tutto il lavoro che è stato fatto. Penso poi ad alcuni racconti che mi sono stati riportati in merito al caso che prima citavo delle estorsioni, da persone che vivono in città del Mezzogiorno, dove la denuncia rappresenta veramente un atto di coraggio: c'è una collaborazione con le Forze dell'ordine e se ne condivide il rischio. Chi fa una denuncia, mette veramente a rischio se stesso. Infatti, i processi vengono svolti, la condanna viene inflitta dall'autorità giudiziaria e a volte dopo pochi anni, addirittura dopo taluni mesi, quei figure ritornano in Paese, rendendo a quel punto precaria la vita delle persone che hanno denunciato e scoraggiando ulteriori denunce. Chi avrà più il coraggio di denunciare quelle

persone che dopo poco tempo possono ritornare e bussare alla loro porta di casa?

Allora, ho pensato e ho chiesto agli uffici del Ministero dell'interno e a quelli del Ministero della giustizia, come si possono rafforzare, rimanendo nei limiti più rigorosi della costituzionalità, le norme che riguardano la carcerazione preventiva, la recidiva, la sospensione condizionale della pena, cioè tutti quei fattori in relazione ai quali può determinarsi – chiamiamolo così – un eccesso di libertà di chi ha commesso dei crimini. Come ho detto, ciò nel rispetto più assoluto della Costituzione, alla quale, in relazione a questa materia, più ancora che in altre, ho dedicato buona parte della mia vita e del mio lavoro. Comunque, non ci vedrei nulla di strano se si prendesse atto che esistono delitti, a volte in sé minori, quale quello di portare via un portafoglio o una borsetta che vengono commessi con l'uso di armi e con violenza diretta alla persona, che sono di per sé indice del diffondersi di una criminalità senza regole, di una criminalità – si dice in gergo – talmente spregiudicata che se non viene tempestivamente fermata può poi passare a delitti anche più gravi.

Si potrebbe segnalare al giudice, di cui considero essenziale l'apprezzamento (ho detto scherzosamente nella Commissione presieduta dal senatore Bianco che per me l'articolo 133 del codice penale è una norma di rango costituzionale dal punto di vista della sostanza: non debbono esserci presunzioni che il giudice debba essere costretto ad applicare, altrimenti si rinuncia a quella che è l'essenzialità della sua funzione) tutte le volte in cui è previsto un suo potere discrezionale, che il fatto che un delitto sia stato commesso con l'uso di armi o con violenza alla persona determina un indice di propensione a ripetere il delitto stesso; ciò quindi dovrebbe valere ai fini della carcerazione preventiva. La mia sensazione è che ormai la carcerazione preventiva tende ad essere considerata soltanto se c'è o meno il rischio di inquinamento delle prove. Abbiamo purtroppo dei casi, soprattutto di criminalità urbana, nei quali è diventato un modo di vivere quello di usare violenza alle persone per strappare beni; in questo caso la carcerazione preventiva si giustifica oggettivamente per evitare che vengano commessi dalla stessa persona altri crimini (questo è già previsto nel codice di procedura penale).

È stato previsto che nel caso di convalida dell'arresto possa esservi l'applicazione di custodia cautelare in determinate circostanze ed in relazione a determinati reati. Allora si può prevedere che il tipo di reato a cui mi sono riferito giovi a suggerire al giudice che alla convalida possa seguire la carcerazione preventiva, naturalmente stabilendo che l'indiziato debba essere portato di fronte al giudice il più rapidamente possibile perché è stata ristretta la sua libertà personale (quindi deve applicarsi la norma che, salvo speciali indagini, prevede che sia portato direttamente al giudice).

Per quanto concerne l'aumento della pena per la recidiva e i casi nei quali è obbligatoria, nella scorsa legislatura è stata approvata una legge molto contestata che ha finito, ad avviso di molti di noi, per farne una tagliola anche in presenza di reati davvero minori con conseguenze che vio-



lano, a nostro avviso, il principio di proporzionalità. Tuttavia, troverei appropriato che nel caso di delitto commesso con l'uso di armi o altri strumenti di offesa alla persona o con violenza alle persone, la recidiva possa essere prevista come automatico fattore di aumento della pena.

La sospensione condizionale della pena è ammessa soltanto se ha avuto riguardo alle circostanze indicate nell'articolo 133 del codice penale; anche in questo caso sottolineo la necessità di fare riferimento all'indole e alla gravità del reato commesso ed ai motivi dell'azione. Si tratta di aspetti che il giudice conosce, per la verità, ma, anche se può sembrare pleonastico, ricordarlo non guasta: nella motivazione deve risultare che tutti questi elementi sono stati presi in considerazione prima di dare la sospensione. Anche con riferimento alle circostanze aggravanti, oggi nel codice non viene presa in considerazione la violenza sulle persone.

Questo tipo di criminalità mette in evidenza poi un altro aspetto gravissimo: la responsabilità dei maggiorenni nei delitti commessi dai minori. L'articolo 112 del codice penale non prevede che siano puniti, in relazione a delitti commessi da minori, coloro che abbiano partecipato con essi a quei reati approfittando della posizione di autorità in cui si trovavano. Poiché sono frequenti i casi nei quali si organizza un reato portandosi dietro un minore e facendo commettere a quest'ultimo l'atto finale, questa fattispecie deve essere prevista. Questi sono solo taluni esempi sui quali i nostri uffici stanno lavorando.

Se vogliamo fare qualcosa di più che recriminare e commentare statistiche e dati (che poi, come tutti i numeri, possono essere visti da destra, da sinistra, da sopra e da sotto), ci dobbiamo preoccupare di non avere un indulto permanente, garantendo a noi stessi e ai nostri cittadini che commettere crimini comporta delle conseguenze. Lo dico senza retorica: questa certezza non svolge soltanto una importante funzione di garanzia della sicurezza e della tranquillità dei cittadini, ma oggi ha anche una essenziale funzione educativa. Per un ragazzino di Napoli non c'è ragione alcuna di ritenere che comprarsi un motorino sia il modo naturale per possedere un motorino.

PRESIDENTE. Anche perché non ha i soldi.

AMATO, *ministro dell'interno*. Noi ci siamo preoccupati della depositaria dei motorini, per rendere certo che il motorino rubato è un motorino che viene sequestrato.

Torniamo così a temi generali, come quello della cultura della legalità. La cultura della legalità è data dall'insegnamento, dalla famiglia, dalla scuola e – sono costretto a dirlo da ministro dell'interno – dalla percezione che commettere crimini comporta una pena. Se il commettere crimini è un modo naturale di vivere, si diffonde una cultura contro la quale nessun bravo insegnante e nessun bravo genitore, in certi contesti, può provare il contrario, perché la realtà diventa più forte: è una realtà che offre esempi di vita, che permette di dire che, nonostante la propria condizione sociale, si è uno che conta, uno che è forte, uno che si fa valere.

Ci preoccupiamo tanto di quel che vediamo emergere nelle nostre scuole: non ci dimentichiamo che parte della cura di questa malattia non è la severità inutile nei confronti dei ragazzi, ma fare in modo che se si definisce un atto «crimine», questo atto deve essere punito; altrimenti, non ha alcun senso indicarlo come un crimine: esso non viene considerato tale.

PRESIDENTE. Ringrazio i Ministri della giustizia e dell'interno per la loro esposizione.

CASTELLI (*LNP*). Signor Presidente, pur cercando di essere il più breve possibile per rispetto dei colleghi, ritengo che alcune questioni vadano evidenziate.

Intanto, con riferimento al numero regolamentare massimo di 43.000 detenuti ammissibili, vorrei ricordare a tutti i colleghi che si tratta di un numero meramente teorico, che è stato inventato nel 1999 e calato su una realtà penitenziaria completamente diversa. Per fare un paragone assolutamente calzante, è come se il Presidente del Senato stabilisse che in quest'Aula è necessario che vi siano quattro metri quadrati per ciascun commissario: immediatamente quest'Aula diventerebbe inagibile, mentre è chiaro a tutti che è assolutamente agibile. Questa operazione è stata effettuata anche sul sistema penitenziario italiano. In realtà, il numero di detenuti che è sempre stato considerato possibile e governabile da parte del DAP, che ha svolto ovviamente delle considerazioni di natura tecnica, è di 62.000 detenuti; oggi siamo arrivati ad avere 60.000 detenuti, quindi al limite dell'effettiva agibilità.

Vorrei ricordare al ministro Amato che noi siamo in indulto permanente, perché attualmente, mentre stiamo parlando, in Italia i condannati a pene detentive sono 170.000 e di questi soltanto una parte, circa un terzo, sono effettivamente detenuti; gli altri sono sottoposti a pene alternative o sono a piede libero, semplicemente perché il magistrato di sorveglianza non decide quando fare applicare la pena. Pertanto, siamo sempre stati e siamo tuttora in indulto permanente.

Non tornerò sulle questioni politiche, morali ed etiche per le quali alcuni parlamentari hanno votato a favore e altri contro l'indulto; c'è stato un dibattito lunghissimo ed ognuno ha fatto valere le proprie ragioni, per cui credo sia assolutamente ultroneo tornare sull'argomento.

Vorrei invece ricordare che alcuni interventi sono stati realizzati. Riconosco, e mi fa piacere che lo faccia anche il ministro Mastella, che è difficilissimo governare il problema in termini positivi. Non è vero che ci vogliono 10 anni per costruire un nuovo penitenziario con la legislazione vigente: ce ne vogliono 20; infatti, li costruisce il Ministero delle infrastrutture, ma li programma il Ministero della giustizia, in base ad un guazzabuglio normativo da cui non si riesce ad uscire.

Noi abbiamo tentato di realizzare alcuni interventi. Abbiamo aumentato di 6.000 posti la capacità carceraria attraverso le ristrutturazioni ordinarie che sono di competenza del Ministero della giustizia. Abbiamo ap-

provato un provvedimento – la tanto vituperata legge Bossi-Fini, che ho voluto personalmente – che ci consente di rimandare al loro Paese 100 detenuti extracomunitari ogni mese e, se facciamo i conti, ciò ha significato, ad oggi, più di 7.000 detenuti. Abbiamo quindi reso agibili nel sistema penitenziario italiano, in cinque anni di Governo, più di 13.000 posti e non credo che sia poco.

Oggi – e al riguardo vorrei una conferma da parte del ministro Mastella – dovrebbe essere finanziata, o almeno lo era fino alla legge finanziaria dell'anno scorso, la realizzazione di 11 nuovi penitenziari. Non ho ancora visto le tabelle della legge finanziaria per il 2007, ma spero che tale stanziamento sia ancora previsto. Avevamo individuato anche altri strumenti, come quello del *leasing*, che consente di costruire un penitenziario in cinque anni anziché in 20. Vorrei ricordare altresì che il Senato ha approvato una mozione che la invita a rivitalizzare la Dike-Edifica Spa, che consente di costruire nuovi penitenziari a costo zero per il contribuente, ossia senza incidere minimamente sul debito della pubblica amministrazione.

Vorrei però sottolineare un aspetto fondamentale di questa vicenda, per il quale sono fortemente critico con il Governo e soprattutto con il sottosegretario Manconi. Il sottosegretario Manconi è venuto non qui in Senato, ma proprio in quest'Aula a mentire e questo è il dato fondamentale. Non so se in buona fede o malafede; sono propenso a credere in malafede perché...

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Che abbia mentito...

CASTELLI (*LNP*). No, ha mentito. Tecnicamente ha mentito, perché qui si è svolta una discussione approfondita, signor Ministro, alla quale ha partecipato anche la sua maggioranza e sono stati contestati dei dati precisi al sottosegretario Manconi. Se li avevamo noi, che non siamo al Governo, è impossibile che non li avesse il sottosegretario Manconi, che ha la delega in materia. Quindi ha mentito e ciò è gravissimo.

Vorrei ricordare che alcuni senatori della Casa della libertà sono venuti a dirmi che, se avessero saputo che il numero di detenuti liberati era di tale entità, non avrebbero votato il provvedimento.

D'AMBROSIO (*Ulivo*). Come? Io l'ho detto in Aula! L'ho detto in Commissione e in Aula.

CASTELLI (*LNP*). Mi dispiace non averla sentita. Quindi il senatore D'Ambrosio conferma quanto sto dicendo.

Questo è l'aspetto grave della vicenda. Poi ciascuno si assume le proprie responsabilità politiche ed ha ragione il Ministro quando dice – d'altra parte non potrei smentire me stesso – che è un provvedimento del Parlamento. Questo è ovvio, sta scritto nella Costituzione.

PRESIDENTE. Tutte le leggi in genere le fa il Parlamento!

CASTELLI (*LNP*). Non mi induca ad aprire una discussione di questa natura, lasciamo perdere.

Questo è il punto fondamentale della vicenda e credo che qualcuno se ne debba assumere la responsabilità. Non è possibile fornire dati falsi al Parlamento. I casi sono due: o il sottosegretario Manconi ha mentito, oppure non sa fare il suo mestiere.

D'AMBROSIO (*Ulivo*). Ha fatto una proiezione sul dato precedente.

CASTELLI (*LNP*). È una proiezione sbagliata, evidentemente, ma noi lo avevamo avvisato. Quindi è stato anche recidivo.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Il Sottosegretario ha fatto una proiezione sul dato iniziale.

D'AMBROSIO (*Ulivo*). L'errore è che la proiezione è stata fatta su due anni e non su tre.

CASTELLI (*LNP*). Ma bastava prendere i dati da *Internet*, è una cosa semplicissima, come lo abbiamo fatto noi potevate farlo voi!

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Comunque i dati sono stati forniti ad un ramo del Parlamento. Alla Camera li avevamo dati. Mi dispiace.

CASTELLI (*LNP*). Comunque questo è il dato fondamentale.

Ma c'è di più, signor Ministro, e su questo vorrei ricevere una sua rassicurazione. Il sottosegretario Manconi (sempre lui!) si è precipitato subito dopo in Sardegna a promettere la chiusura delle carceri ormai svuotate. In sostanza, il sottosegretario Manconi vuole chiudere le colonie. Ma su questo argomento si potrebbe aprire un altro discorso. Invito tutti i commissari ad andare a visitare le colonie: sono luoghi dove tutti lavorano, privi del muro di cinta, eppure i detenuti non evadono.

Vorrei allora l'assicurazione, da parte del Governo, che non solo non verranno chiuse le colonie e le carceri, ma che anzi ne verranno costruite di nuove.

MANTOVANO (*AN*). Anch'io, come il senatore Castelli, vorrei evitare di ripetere in questa sede la discussione che si è svolta in Commissione e in Aula al momento dell'approvazione dell'indulto. Tuttavia, mi permetto di manifestare il mio disappunto per ciò che hanno detto i due Ministri, ai quali mi permetto di chiedere rispetto nei confronti del Parlamento.

Rilevo che le argomentazioni che hanno caratterizzato la seconda parte della relazione del ministro Amato erano tutte contro l'indulto. Quando si parla della funzione rieducativa della pena, sottolineando la necessità della effettività della stessa, si fa un'affermazione che va nella di-

reazione esattamente contraria ad uno sconto di pena di tre anni, come è stato previsto con il provvedimento sull'indulto.

Mi sarei aspettato che il Ministro dell'interno esprimesse tali considerazioni – come del resto il Senato aveva chiesto ripetutamente, al momento della discussione su quel provvedimento – nel momento in cui si trattava di adottare la decisione, di approvare o meno questa legge, perché certamente il Parlamento (mantenendo ferma la sua piena sovranità) non sarebbe stato insensibile a considerazioni come quelle che il ministro Amato ha svolto ora. Al contrario, per ragioni che ci sfuggono, il rappresentante del Viminale allora non ha ritenuto di intervenire.

Sono sconcertato soprattutto da alcune valutazioni svolte dal ministro Mastella, in primo luogo perché sono contraddette dai dati che egli stesso ha diffuso: se al 31 luglio 2006 i detenuti risultavano essere 60.710 e al 15 novembre 2006 risultano essere poco più di 39.000, la differenza è leggermente superiore ai 17.500 che ha indicato.

Pregherei il Ministro di considerare che il Parlamento ha una nozione essenziale delle norme in vigore, soprattutto delle più importanti, e comunque mi permetto di informarlo che l'articolo 273, comma 2, del codice di procedura penale vieta di irrogare la custodia cautelare – e, se è stata disposta, impone di revocarla – nel momento in cui vi è una causa di estinzione della pena. Come fa lei a negare l'incidenza diretta dell'indulto in presenza di una norma di questo tipo, che ovviamente ha portato alla scarcerazione di coloro che erano in custodia cautelare quale effetto diretto dell'indulto? Negarlo significa negare l'evidenza, significa prendere in giro i propri interlocutori.

Signor Ministro, nella vita c'è sempre da imparare; io ho appreso dalle sue parole che la semilibertà non è una misura di espiazione della pena e che quindi il numero degli scarcerati per indulto deve essere calcolato al netto delle semilibertà o della detenzione domiciliare. Questo è veramente strano, perché quel tipo di espiazione della pena, tra l'altro, incide anche su altri benefici, come la liberazione anticipata.

Siamo pertanto ancora in attesa di dati chiari e completi sul numero degli scarcerati per indulto, da parte sua e del DAP in generale (non del suo DAP o di qualcun altro, come molto sgradevolmente abbiamo ascoltato qualche giorno fa alla Camera).

Sarebbe opportuno smettere di usare motivazioni terze. Quando lei dice, rivolgendosi al centro-destra, che abbiamo riempito gli istituti di pena di extracomunitari e di tossicodipendenti, fa un'affermazione illogica, dal momento che poi precisa che il periodo medio di detenzione degli extracomunitari per violazione della «terribile» legge Fini-Bossi si aggira attorno ai 90 giorni. A questo punto, se ritenete questa norma così negativa, modificatela. Invece siete intervenuti sull'indulto, portandolo non a 90 giorni, ma a tre anni, lamentando come causa del sovraffollamento...

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Ripeto che quella legge è stata votata da una maggioranza dell'80 per cento dei parlamentari.

MANTOVANO (AN). Mi scusi, ma lei l'ha votata o no?

MASTELLA, *ministro della giustizia*. L'ho detto, però c'erano altri 704 parlamentari con me, questo lei lo dimentica.

MANTOVANO (AN). Ministro, non eravate in 704, nel carcere di Regina Coeli, a dire «adesso vi liberiamo». Insomma, un po' di dignità! Qui si nega l'evidenza!

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Non contesto la sua dignità, ma per lo meno rispetti la mia.

MANTOVANO (AN). No, io contesto la sua, quando fa certe affermazioni.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. E allora anch'io contesto la sua!

STORACE (AN). Presidente, si può ascoltare il senatore Mantovano?

PRESIDENTE. Se qualcuno ritiene di farlo, lo faccia.

STORACE (AN). Appunto, io.

MANTOVANO (AN). È profondamente illogico invocare l'esistenza di norme che, se provocano questo effetto distorto, possono essere modificate, e poi ricorrere a questi strumenti *extra*, che le lasciano in vigore e quindi consentono che questi danni irreparabili continuino a verificarsi.

Per quanto riguarda la droga, lei sa bene che ci sono tanti tossicodipendenti negli istituti di pena, ma essi vi si trovano per aver commesso rapine, estorsioni, furti aggravati e così via. Non è certamente la nuova disciplina sulla droga che causa un incremento delle detenzioni, semmai c'è un decremento in virtù delle norme molto più elastiche che consentono la sospensione dell'esecuzione della pena.

Credo che ancora non ci siano i tempi per stilare un bilancio degli effetti dell'indulto in termini di sicurezza; si potrà stilarlo solo dopo un periodo congruo, almeno di un anno, anche perché le valutazioni, città per città, sono ponderate e necessiterebbero di un esame approfondito, che tenga conto non soltanto dei numeri assoluti di omicidi, furti ed estorsioni, ma anche della proporzione con la popolazione residente e di tanti altri indici.

Osservo che evidentemente saranno folli, oltre a chi parla, anche il procuratore aggiunto di Napoli, Roberti, il quale ha detto che in quasi tutti gli omicidi degli ultimi tre mesi hanno avuto un ruolo ex detenuti usciti con l'indulto, e il procuratore generale Galgano, che in modo un po' più diffuso e articolato ha sostenuto lo stesso concetto.

In conclusione, chiedo ai due Ministri di fornirci dati più precisi in relazione al numero degli scarcerati per indulto e di chiarire quali controlli vengono effettuati – se vengono effettuati – sugli scarcerati per indulto. Inoltre, seguendo le argomentazioni del ministro Amato, vorrei sapere se vi è un'ipotesi di studio, nel medio e lungo termine, di revisione dell'intero sistema dei benefici del codice penale, di procedura penale e dell'ordinamento penitenziario, che provocano i risultati negativi che egli stesso ha tracciato.

SINISI (*Ulivo*). Signor Presidente, mi assumo l'onere di essere la prima voce dissonante in questo dibattito, considerato che ho molto apprezzato i suggerimenti offerti, anche in chiave diagnostica, sia dal ministro Mastella che dal ministro Amato. Vorrei evitare, pertanto, che questo diventasse il dibattito di chi magari ha pensato che con l'indulto potesse non essere scarcerato nessuno. È infatti di tutta evidenza come la scelta effettuata a larga maggioranza dal Parlamento avesse quale effetto previsto il rilascio di una certa percentuale di soggetti detenuti nelle nostre carceri; credo che almeno quell'80 per cento parlamentari italiani che ha votato a favore dell'indulto fosse pienamente consapevole di tale effetto e quindi disposto ad assumere su di sé la responsabilità della decisione che stava prendendo.

Anch'io ho ritenuto opportuno assumere tale responsabilità reputando la condizione delle nostre carceri come veramente insostenibile, tuttavia ho associato a quella responsabilità due ipotesi di lavoro, rispetto alle quali confido ovviamente nella capacità del Governo di dare risposte e devo in tal senso osservare che già nell'ambito del dibattito odierno sia il ministro Mastella che il ministro Amato hanno aperto una finestra su entrambe.

Il tema aperto dal ministro Mastella – sul quale lo invito ulteriormente a lavorare – è la constatazione assai semplice che nelle nostre carceri ci sono proporzioni di disagio sociale talmente rilevanti da interessare ben oltre la maggioranza della popolazione carceraria. Infatti, se tale popolazione è composta per il 33 per cento da extracomunitari e per il 26 per cento da tossicodipendenti, ciò significa che esiste un male sociale rispetto al quale siamo chiamati ad intervenire onde rimuovere le cause dell'ingresso in carcere, perché quest'ultimo non può e non deve rappresentare l'unica soluzione. Siamo quindi tutti invitati ad operare in tal senso ed a non stupirci del fatto che esistono soggetti recidivanti, posto che sappiamo che un'altra forma di quel disagio sociale cui ho fatto riferimento è costituita proprio dal fatto che il 95 per cento dei detenuti sono recidivi. Pertanto, essendo perfettamente consapevoli della situazione ci auguriamo che dopo l'indulto si lavori anche in questa direzione, onde rimuovere le cause che hanno determinato tale situazione, oltre ovviamente a provvedere ad una accoglienza più dignitosa all'interno delle carceri; lo Stato è infatti tenuto al rispetto dei detenuti, a partire dalle forme in cui li accoglie all'interno degli istituti penitenziari.

Ringrazio il ministro Amato per aver aperto in questo dibattito una seconda finestra su un tema rispetto al quale anch'io che ho votato a favore dell'indulto auspicando un intervento del Governo e del Parlamento, ovvero il problema della funzionalità del sistema giustizia nel suo complesso. A questo proposito il ministro Amato ha parlato di un indulto sotterraneo, surrettizio, cui si assiste quotidianamente quando, ad esempio, si arresta qualcuno per furto per poi scarcerarlo il giorno stesso, recando in tal modo oltraggio alle persone offese e ai cittadini italiani. Questo è un tema che dopo dieci anni di tentate riforme del processo penale nel suo complesso, che hanno visto una corresponsabilità del centro-destra e del centro-sinistra nel non aver saputo individuare soluzioni adeguate, merita particolare attenzione e riflessione. Sono passati ormai 17 anni dall'entrata in vigore del nuovo processo penale: abbiamo introdotto un quarto grado di giudizio con l'udienza preliminare; ripeto, un quarto grado di giudizio in quella che doveva essere un'udienza filtro che sarebbe dovuta durare un giorno, pochi minuti; abbiamo introdotto garanzie assolutamente contraddittorie privando quindi i cittadini italiani dell'unica vera garanzia che è poi il processo stesso o, come insegnava un mio maestro, la chiarezza e la coerenza del sistema.

In tal senso auspico pertanto – e mi rivolgo ai ministri Amato e Mastella – che si possa lavorare insieme perché non si possono dare al Paese solo risposte occasionali od emotive. Né il dibattito odierno può costituire il giudizio d'appello di coloro che si sono visti sconfitti in Parlamento e che sono una netta minoranza; al contrario esso deve rappresentare un momento di responsabilità collettiva, che abbiamo deciso insieme di assumerci quando l'80 per cento dei parlamentari ha votato a favore dell'indulto, pur se sulla base delle diverse motivazioni che ci hanno accompagnato in tale scelta, ma con l'unico obiettivo di lavorare insieme per ottenere una giustizia diversa e per offrire maggiori garanzie e ai i cittadini detenuti e altresì anche ai cittadini onesti che confidano in un «sistema giustizia» che funzioni un po' meglio.

CENTARO (FI). Signor Presidente, onorevoli Ministri, personalmente ritengo che questo dibattito sia un po' kafkiano, posto che esso vede, da una parte, un Governo che gioca a scaricabarile con un Parlamento che, dall'altra, pressato dall'opinione pubblica e quindi dagli elettori, chiede al Governo delle rassicurazioni e dei dati da trasmettere ai cittadini, con il rischio che alla fine vi si sia un'assoluzione per tutti.

Credo di poter parlare a pieno titolo, non avendo votato a favore dell'indulto; volontariamente non sono stato presente in Aula e le dichiarazioni da me rese presso la Commissione giustizia all'esito del dibattito sulle comunicazioni programmatiche del ministro Mastella ritengo diano conto già all'epoca della mia impostazione su questo argomento.

Osservo poi che non è del tutto vero che il problema dell'indulto sia stato affrontato e risolto dal Parlamento; o meglio formalmente lo è. Tuttavia, il Governo deve fornire delle indicazioni, comunicare al Parlamento i dati, le prognosi sui possibili effetti di tale misura. L'Esecutivo è in pos-



sesso dati e quindi è nelle condizioni di effettuare questo tipo di proiezioni; d'altra parte, il Governo è anche espressione di una maggioranza. Ricordo che nella scorsa legislatura si era discusso abbondantemente di indulto e di amnistia, ma in realtà non vi è stato altro che l'approvazione di un provvedimento, definito per l'appunto «indultino».

Per quanto riguarda la questione dei dati, ancora oggi scontiamo una differenziazione e una scarsa indicazione rispetto ai veri dati; infatti, se è vero che il Ministro della giustizia ha modificato precedenti atteggiamenti manifestati in Aula – cui ha accennato anche il collega Mantovano – fornendo dati per certi versi più aderenti alla realtà, è altrettanto vero che il Ministro dell'interno ci ha illustrato dati relativi a reati che non sono però quelli realmente colpiti dagli effetti dell'indulto. Il problema, infatti, non sono gli omicidi...

AMATO, *ministro dell'interno*. Veramente, ho parlato proprio di questo.

CENTARO (*FI*). ... ma i reati predatori, che lei, signor Ministro, ha posto in second'ordine e che invece colpiscono direttamente il cittadino ancor più dell'omicidio. Tengo a sottolineare che i reati predatori dopo ogni indulto aumentano mediamente del 16-20 per cento e le statistiche fornite danno conto proprio di ciò. Queste erano indicazioni che dovevano essere fornite preventivamente al Parlamento, affinché potesse comunque orientarsi per poi decidere nella sua assoluta sovranità.

Posso comprendere lo stato di sofferenza di un Ministro dell'interno di fronte a tutto ciò, ma va considerato che egli è comunque anche espressione di una maggioranza, che poi alla fine ha deciso di procedere in un determinato modo. È evidente che nella sfera delle buone intenzioni ci iscriveremmo tutti, perché è ovvio che tutti cercheremo di far sì che vi sia un processo rapido, che vi sia una certezza della pena, ma dobbiamo anche fare attenzione perché se si trattengono in carcere gli scippatori, i rapinatori, il problema si riproporrà di nuovo. Pertanto, o si agisce sulle modalità di espiazione della pena o si interviene aumentando il numero degli istituti carcerari; o si differenziano qualitativamente le modalità di espiazione della pena, o si interviene su quelle di trattenimento in carcere. In caso contrario si dovrà affrontare una realtà comunque inconciliabile. Infatti, se a Napoli in un anno, nel 2004, sono stati effettuati 12.000 arresti e il 70 per cento degli arrestati sono stati rilasciati nell'arco di 48 ore e per di più si è trattato spesso dei medesimi soggetti, ciò significa che esiste un problema che si può risolvere o affrontandolo sotto il profilo delle strutture carcerarie o rilasciando queste persone.

D'AMBROSIO (*Ulivo*). Non è così!

CENTARO (*FI*). È pertanto necessario uscire da questa contraddizione perché diversamente ci troveremo di fronte a provvedimenti di am-

nistia e di indulto, che evidentemente lasciano la bocca amara ai nostri elettori; qualunque sia la parte in cui essi si riconoscono.

Ecco quindi che si pone anche il problema di valutare dati che siano omogenei. Non possiamo confrontare Napoli e Palermo, perché sono realtà criminali assolutamente diverse tra loro: Napoli, al limite, può essere paragonata ad un'altra realtà siciliana, quella di Catania; per quel tipo di microcriminalità diffusa che a Palermo non c'è mai stato per un'indicazione precisa di Cosa nostra, cosa che le famiglie catanesi, invece, non sono riuscite o non hanno voluto fare. Nel confrontare i dati, dunque, bisogna fare attenzione, perché Palermo è una realtà a sè stante, che non può essere paragonata a Napoli.

Aggiungo un'altra notazione – e concludo – rivolgendomi al Ministro dell'interno, traendo spunto dalla dichiarazione rilasciata al TG1 delle ore 13, 30 di sabato scorso dal questore di Palermo. Egli ha affermato, facendo riferimento all'omicidio del commesso di una farmacia verificatosi nel corso di una rapina a Palermo, che sta rilevando grande collaborazione da parte dei cittadini e anche da parte della «mala». La «mala» a Palermo si chiama mafia: trovo veramente grave che un questore dica questo. C'è sempre stato il ricorso ai confidenti, il bene e il male spesso si sono parlati, però che il questore di Palermo rilasci una dichiarazione del genere non dico sia una resa dello Stato ma è francamente imbarazzante.

Il capo della Squadra mobile di Trapani, inoltre, in un'intervista rilasciata al giornale «La Sicilia» ha affermato che il paese siciliano di Castellammare costituisce un crocevia per gli interessi di Cosa nostra, della massoneria deviata e dei servizi segreti deviati. Si tratta del dottor Linares, che è persona di straordinaria caratura. È chiaro però che a fronte di queste affermazioni, provenienti da un funzionario che svolge indagini sul territorio, vi deve essere una consacrazione del loro fondamento attraverso dei procedimenti, altrimenti si rischia di entrare nel campo dei teoremi, in cui le definizioni si sprecano.

Ho voluto sottoporre al Ministro questi fatti, perché a volte la facilità con cui si rilasciano le dichiarazioni e la voglia di rispondere comunque alle domande, anche difficili, dei giornalisti, creano difficoltà alle istituzioni e generano ulteriore sconcerto tra i cittadini. E questa è la prima cosa che qualsiasi maggioranza e qualsiasi Governo devono cercare di evitare, perché la sfiducia nella politica e nelle istituzioni fa solo il gioco di chi è contro la politica e contro le istituzioni.

DI LELLO FINUOLI (RC-SE). Signor Presidente, ho sostenuto il provvedimento di indulto e semmai devo dire che è stata una scelta miope quella di non averlo accompagnato ad un provvedimento di amnistia: se nel corso della storia è stato sempre così una ragione ci dovrà pur essere. Ciò però non è stato fatto ed ora ne stiamo pagando le conseguenze a livello di magistratura.

È ovvio che ad un Parlamento infarcito di avvocati e anche di qualche ex magistrato fosse ben noto che l'indulto avrebbe avuto insieme ad un effetto immediato anche un effetto di trascinarsi permanente. L'in-

dulto sarà permanente, perché man mano che si andrà avanti nel tempo ci sarà l'effetto del *bonus* di tre anni. Sono però assolutamente convinto che ci fosse bisogno di questa opera di bonifica delle carceri, che – sono d'accordo con il ministro Mastella – rappresentano una sorta di discarica sociale.

Però, senza dubbio, concordo anche con il senatore Sinisi e con tutti coloro che sostengono il bisogno di fare qualcosa per riformare il processo penale. Quando un processo con un solo imputato, con un solo capo d'imputazione finisce per durare anche 5, 6 o 7 anni c'è qualcosa che non va. Tanto varrebbe non fare il processo, perché la condanna di fatto già c'è stata; dobbiamo fare qualcosa di vero e di reale da questo punto di vista. Ha ragione il collega Sinisi: abbiamo assommato numerosissime garanzie nel corso degli anni, che però vanno in realtà solo a beneficio di coloro che possono permettersi una difesa adeguata e non costituiscono dunque reali garanzie per i poveracci.

Ministro Amato, condivido alcune delle sue analisi, ma vorrei ricordare che una legge del 1976 restituì al giudice il potere di decidere sulla prevalenza o sull'equivalenza tra le attenuanti e le aggravanti (recidiva ed altro) restituendogli dunque anche il potere di scendere al di sotto dei minimi edittali. Fu questa la prima grande rottura con il codice Rocco, ovvero con un codice che non era rispondente alla Costituzione. Questo aspetto, quindi, dovrebbe rimanere così com'è, ma non c'è dubbio che qualcosa va fatto.

Vorrei aggiungere un ultimo accenno: credo che per alcuni tipi di reato ci sia una sorta di antidoto che si sta dimostrando efficace. Sembra, ad esempio, che le estorsioni a Napoli siano diminuite perché sono diventate pericolose: ci sono infatti numerosi comitati, numerosi gruppi *antiracket* che si stanno costituendo strada per strada, quartiere per quartiere; i processi sono aumentati – sono in corso 35 processi per estorsione – e le denunce sono passate dalle 100 dello scorso anno a 600. Ovviamente c'è anche un risvolto negativo: coloro che non possono più commettere un'estorsione finiscono magari per compiere una rapina, ma non si può avere tutto!

Vorrei capire se si sta operando in questo senso non solo a Napoli, perché a Napoli c'è una situazione particolare: il Governo Berlusconi ci ha privato di un supporto enorme a livello nazionale e meno male che se lo è preso la Iervolino. Bisognerebbe dunque agire sul terreno degli antidoti specifici, perché essi rappresentano la via per fornire una risposta al problema della criminalità.

STORACE (AN). Signor Presidente, credo che nei 60 minuti della loro esposizione i Ministri abbiano fatto di tutto per far credere che l'indulto non sia stato un problema per questo Paese. È vero che va di moda l'espressione «è pazzo chi non mi capisce», ma vorrei capire se siamo anche convinti che gli italiani preoccupati per questo fenomeno chiamato indulto siano tutti pazzi. Mi rivolgo soprattutto a lei, ministro Mastella, perché sono vicino alla sofferenza del ministro Amato e non condivido in-

vece la sua euforia. Lei ha usato un termine curioso e vorrei che lo approfondisse, anche perché in passato mi ci sono già imbattuto: ha parlato di «aviaria giudiziaria». Dai dati che lei ci ha fornito, sembra quasi che siamo diventati tutti dei polli perché, alla luce di quello che lei ha qui illustrato, i reati sarebbero diminuiti e dunque l'indulto avrebbe fatto bene al Paese.

Credo che le cose non stiano così. Credo sia successo qualcosa di grave e che lei ne porti tutta intera la responsabilità. Non sto dicendo che il Governo debba chiedere scusa e lei ha fatto bene a ribadirlo, anche se vale sempre il vecchio brocardo: *excusatio non petita, accusatio manifesta*. Sono convinto che se il Governo non avesse voluto, l'indulto non si sarebbe fatto: del resto è stato lei, signor Ministro, a recarsi al carcere di Regina Coeli per festeggiare con i detenuti, non è stato il Parlamento.

Visto che non mi piace fare polemiche fini a se stesse, ma mi piace parlare di dati di fatto, vorrei capire perché si offende di fronte ad un'espressione come quella usata dal senatore Mantovano, a proposito di chi ha mentito al Parlamento. Vorrei che il ministro Mastella accettasse di ragionare sulla realtà delle cifre, anziché innervosirsi come ha fatto fino ad ora.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Non è così.

STORACE (AN). Può darsi che sia una mia impressione; a me ha dato questa sensazione, però capita a tutti di sbagliare.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. È un fatto costituzionale, non è una cosa mia.

STORACE (AN). Lei ha la responsabilità politica, è il Ministro guardasigilli, spero che almeno di questo sia orgoglioso; o forse il Parlamento è anche colpevole di aver dato la fiducia ad un Governo in cui lei è Ministro della giustizia? Non credo, ognuno è responsabile dei propri atti. Il Governo ha scelto lei come Guardasigilli e lei ha accompagnato e favorito questo provvedimento. Io, così come il senatore Centaro, non ho partecipato a quella votazione.

CENTARO (FI). Preciso che non ero presente in Aula.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Ma il suo Gruppo era d'accordo, l'ha votato!

CENTARO (FI). Una parte del Gruppo.

STORACE (AN). Ministro, può ascoltare le domande, invece di interrompere? E poi dice che non è nervoso!

CASTELLI (*LNP*). Sembra che l'indulto faccia la fine del Governo Prodi: non lo ha votato nessuno!

STORACE (*AN*). Esatto.

Non sto demonizzando chi ha votato l'indulto, mi incuriosiscono le sue conseguenze. Vorrei sapere da lei se alcune affermazioni sono campate in aria. Ad esempio, c'è chi dice che probabilmente non avrebbe votato il provvedimento se aveste detto la verità sulle cifre. Questo è tema al quale si può accedere o meno.

Lei ha detto, se ho ben compreso la relazione, che sono state scarcerate 17.000 persone e ci ha ricordato che al 31 luglio i detenuti erano 60.000. In base alla tabella che ci ha fornito, al 15 novembre i detenuti risultano essere 39.000. Ma allora coloro che sono usciti non sono 17.000, bensì 21.000. L'operazione di svuotamento delle carceri comincia a vedere il secchiello che si riempie. È chiaro che non sono stati rilasciati tutti per indulto; ci sono quelli di nuovo arresto e quelli di reiterato arresto, ma le cifre sono diverse, per dirla con le stesse espressioni che abbiamo cominciato ad usare dal 14 novembre, quando un suo Sottosegretario (il quale, peraltro, non ho capito se sia poi rimasto al suo posto) diede letteralmente i numeri.

Ma c'è di più e lo segnalo all'attenzione del ministro Amato, perché non vorrei si commettesse un errore nel leggere i dati. Ci avete raccontato che i reati sono diminuiti. Nella stessa tabella che ci avete fornito, cito la prima pagina, sulla realtà napoletana, a proposito dell'indulto, ministro Mastella, avete fatto il raffronto sul numero di reati commessi nel trimestre agosto-ottobre di quest'anno e dell'anno scorso, oltre che degli anni precedenti, nei circondari di Milano, Roma, Napoli e Palermo. Non so se avete letto il raffronto di Napoli. Il dato nazionale passa da 82.000 a 100.000 reati, quello di Napoli da 24.000 a 44.000 reati. È il circondario in cui è praticamente raddoppiato il numero dei reati. È sbagliata la lettura di questa cifra? È sbagliata la preoccupazione di chi ha detto che a Napoli l'indulto ha rischiato e rischia di produrre effetti devastanti? O vogliamo, ministro Mastella, dare al Parlamento la colpa anche di questo? Lo chiedo perché probabilmente al Parlamento non è stata raccontata tutta la verità. Purtroppo, semplicemente per ragioni legate ai lavori parlamentari, lei non è chiamato a rispondere ad un'interrogazione a risposta orale, che abbiamo presentato con i colleghi Paravia e Caruso, perché vogliamo sapere chi dice la verità: se tutti o nessuno; se la dice il Ministro; se la dicono i magistrati. Sulla questione le voci sono molte.

Mi piacerebbe, ad esempio, sapere se lei, prima dell'approvazione del provvedimento sull'indulto da parte del Parlamento, aveva ricevuto segnalazioni verbali o per iscritto da magistrati sui rischi che il provvedimento in discussione avrebbe comportato. Credo sia una domanda legittima e che sia dovere del Ministro rispondere. C'è poi una malizia che gira, spero non vera: si dice che da parte sua sia stato chiesto al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria di elaborare i prospetti per il Parlamento senza conteggiare omicidi, rapine ed estorsioni, che erano stati esclusi

dai provvedimenti di indulto precedenti e che sono stati invece inclusi in quello approvato il 6 luglio scorso.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Chi glielo ha detto?

STORACE (AN). Lei risponderà. Si può anche avvalere della facoltà di non rispondere, ma in Parlamento dovrà rispondere. (*Commenti del senatore Manzione*)

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Voglio rispondere, eccome!

STORACE (AN). Senatore Manzione, ho il diritto di porre tali questioni, anche perché ci vengono sottoposte dai magistrati che chiedono di essere aiutati ad evitare che i delinquenti siano in circolazione. E dovrebbe essere il Ministro a riferirci che ha avuto segnalazioni da parte di magistrati prima dell'approvazione dell'indulto.

Non sto inventando, perché c'è una testimonianza del presidente del tribunale di sorveglianza di Napoli (alla presenza del vice presidente del Consiglio superiore della magistratura, Nicola Mancino), dottoressa Angelica Di Giovanni, che il 6 novembre scorso, all'università di Salerno, ha denunciato – lei, non io – che i dati sull'indulto sono di gran lunga superiori a quelli forniti nelle varie precisazioni ministeriali.

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Posso rispondere?

STORACE (AN). No, risponderà quando sarà il suo turno. Chiedo scusa, ma sto facendo un ragionamento. (*Commenti del ministro Mastella*). Ministro, lei non si deve arrabbiare

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Il tribunale di sorveglianza, prima dà dei dati a vanvera, poi li richiede, dopo diversi giorni, al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

STORACE (AN). Ministro, lei non si deve arrabbiare. Io sto facendo una denuncia.

PRESIDENTE. Senatore Storace...

STORACE (AN). Se non mi aveste interrotto, avrei già concluso.

PRESIDENTE. Senatore Storace, il Ministro ha fatto solo un'osservazione. E comunque volevo invitarla a concludere al fine di permettere anche agli altri colleghi di intervenire.

STORACE (AN). Ho aspettato un'ora per gli interventi dei due Ministri. Ora sto ponendo delle domande. Posso?

PRESIDENTE. Certo.

STORACE (AN). Altrimenti ditecelo.

PRESIDENTE. L'ho solo invitata alla sintesi.

STORACE (AN). C'è la fiducia anche su questo?

Ministro Mastella mi ascolti, perché fa bene a tutti ascoltarsi. Questo magistrato ha parlato della sola situazione di Napoli e ha detto che i beneficiari dell'indulto, nella sola realtà di Napoli (lo dico perché il Ministro dell'interno su questo tema sta lavorando con particolare attenzione, come abbiamo avuto modo di discutere in Commissione affari costituzionali), assommano a 6.500 unità, 3.000 delle quali vengono da carceri locali, mentre 3.500 da carceri esterne alla Campania; 6.500 unità per la sola Napoli vorrebbe dire un terzo della popolazione uscita dalle carceri in tutta Italia. È credibile che sia così basso il numero di coloro che sono usciti dalle carceri? Solo 17.000? Perché se sono un terzo a Napoli siamo alla tragedia! Voglio sapere se siamo in grado di smentire...

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Sì!

STORACE (AN). E se smentiamo vuol dire che questo magistrato sta facendo del terrorismo...

MASTELLA, *ministro della giustizia*. Esatto!

STORACE (AN). Vorrei sapere se al Consiglio superiore della magistratura il Ministro ha chiesto qualcosa, perché su simili questioni abbiamo il diritto di rassicurare i cittadini. Se è vero quello che dice questo magistrato, e non quello che dice il Ministro, allora le cifre dell'indulto sono enormemente superiori a quelle raccontate.

Probabilmente oggi c'è l'alibi di prendersela con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, al quale sono stati chiesti dati che non c'entravano nulla con l'indulto approvato dal Parlamento, per farlo approvare senza che lo stesso fosse messo in condizione di conoscere la realtà.

MANZIONE (*Ulivo*). Signor Presidente, ringrazio i ministri Amato e Mastella per l'audizione e ringrazio i colleghi perché stiamo cercando di mettere a fuoco – con quel piacere di ascoltarsi e di ascoltare che richiama il collega Storace, ma che vorrei diventasse anche per lui una cosa nella quale credere – tutte le problematiche collegate al provvedimento dell'indulto.

Voglio dare atto a molti dei colleghi intervenuti di non aver cercato in alcun modo di strumentalizzare questo percorso, che d'altra parte non si presta ad alcuna strumentalizzazione se è vero, com'è vero, che l'indulto, così come l'amnistia, non può essere considerato, al di là di quel che dice il senatore Valentino, materia parlamentare, visto che la maggioranza che richiede comporta un'approvazione trasversale e condivisa, non dalla mag-

gioranza o dall'opposizione, ma da larga parte della maggioranza e dell'opposizione.

Questo stesso fatto testimonia come l'apporto del Governo, se non in una fase iniziale, non può che essere modesto; sicuramente esso riesce ad avere una capacità propositiva e di stimolo nei confronti della sua maggioranza, sarebbe difficile pensare che questa stessa capacità, nel caso di tali misure, possa essere addebitata al Governo proprio perché si tratta di provvedimenti di questo tipo.

CASTELLI (*LNP*). Il ministro Mastella è ecumenico.

MANZIONE (*Ulivo*). Il ministro Mastella è ecumenico, dice l'ex guardasigilli Castelli, e ne prendiamo atto. Però, al di là di questo, voglio sottolineare che forse pochi colleghi – lo ha fatto poco fa il collega Sinisi – sono partiti da un'altra considerazione. Certo, il problema dei numeri – cui arriverò – è probabilmente un problema che dobbiamo affrontare. Tuttavia, ciò che ha determinato nella maggior parte di noi il convincimento di votare quel tipo di provvedimento non sono state tanto le proiezioni – che in quanto tali sono per loro natura aleatorie – bensì i numeri riferiti alla qualità e quantità della popolazione carceraria. Lo ricordava il collega Sinisi poco fa: ragionare di un 33 per cento di extracomunitari e di un 27 per cento di tossicodipendenti rispetto alla popolazione carceraria è un disagio nel disagio.

È questa la prima motivazione che ci ha indotto tutti a sovvertire quelle che forse dovevano essere le regole più ordinate dell'approvazione di un provvedimento rispetto a problematiche come queste. È chiaro che normalmente si dovrebbe cercare di rimuovere le cause del disagio e poi intervenire; oppure si dovrebbe cercare di potenziare prima quella che è la capacità recettiva e poi intervenire. Però, si tratta di misure che abbiamo condiviso tutti e quindi nel bene e nel male ne portiamo appresso la responsabilità. Anche chi vi parla – che è stato relatore – e che pure ha cercato di intervenire, prendendosi il rimbrotto del collega Massimo Brutti, per fare in modo che si potesse contenere quantitativamente la misura, si assume la responsabilità per un'iniziativa che sicuramente in quel momento era necessaria.

Tuttavia, che quell'iniziativa comportasse, ministro Amato e ministro Mastella, un effetto immediato e un effetto differito lo sapevamo tutti. Sapevamo tutti che c'era un effetto immediato rispetto alla popolazione carceraria, ma un effetto differito rispetto alle misure cautelari. E' infatti evidente che a livello di tribunale, di GIP o quant'altro, bisogna complessivamente valutare se la custodia cautelare inflitta sia ancora compatibile rispetto alla prognosi che risente del provvedimento d'indulto, così come per le misure alternative e i processi in corso. È chiaro che il sottosegretario Manconi ci ha fatto una prognosi, una previsione rispetto a quella che è la popolazione carceraria, perché partivamo da quel dato.

Obiettivamente, però, voglio riconoscere – perché non mi sottraggo mai – che se probabilmente avessimo avuto dati diversi da quelli che ci



sono stati forniti, certo non avremmo votato contro, perché il problema c'era se la motivazione era quella della deflazione, però probabilmente avremmo potuto modulare diversamente il tipo di intervento.

PARAVIA (AN). Eliminando omicidi ed estorsioni...

MANZIONE (Ulivo). Senatore Paravia, potrà parlare dopo e l'ascolterò con grande piacere perché lo sa che per me è una gioia ascoltarla.

Questo è un argomento rispetto al quale obiettivamente resta tutto sospeso. Ministro Mastella – mi rivolgo direttamente a lei, in questo caso – che obiettivamente qualche superficialità rispetto ai dati ci sia stata non possiamo negarlo. Nella rappresentazione postuma (non mi riferisco tanto a quella che ha fatto il sottosegretario Manconi nel momento in cui operava una proiezione che per certi versi, secondo me, è compatibile se non sposa anche i semi-liberi che obiettivamente non andavano ad affollare la realtà carceraria), ministro Mastella, lei riconoscerà che qualche leggerezza c'è stata nella messa a disposizione dei dati che, se fosse stata coincidente con quella che vediamo oggi e che dà la possibilità di comprendere in che modo certi dati numerici si giustificano, avrebbe fatto comprendere che quel percorso era compatibile, bene o male, con la previsione ed era coerente con ciò che ognuno di noi si era prefigurato. C'è stata invece qualche leggerezza che, mi consenta Ministro, continua a trasparire da interviste, come questa che ho davanti, che non fanno certo piacere. Mi riferisco all'intervista pubblicata oggi dal «Corriere della Sera» dove in qualche modo si accredita l'ipotesi che ci sia la volontà di coprire qualcuno soltanto per...

PRESIDENTE. A quale intervista si riferisce, senatore Manzione?

MANZIONE (Ulivo). All'intervista pubblicata dal «Corriere della Sera» con il titolo «La Melchiorre: non farò il capro espiatorio di Mastella. La sottosegretaria «sfiduciata» dal suo ministro: la bellezza in politica non aiuta.» Non è un problema di bellezza.

PRESIDENTE. Si riferiva alla bellezza di Mastella!

MANZIONE (Ulivo). Si riferiva alla bellezza di Mastella, mi rendo conto. Però, determinati approcci, un po' da moderna *Barbie* della giustizia, non sono molto significativi rispetto alla tragedia di certi dati che per noi significano in proiezione confrontare...

PRESIDENTE. Non sono diversissimi questi dati da quelli che diede il Sottosegretario.

MANZIONE (Ulivo). No, però sono molto più organici e intelligibili, Presidente, e ci mettono in condizioni di poter comprendere i meccanismi.

Detto questo, arrivo alle domande. Obiettivamente c'è stata un'anomalia nella comunicazione. Rispetto a ciò sappiamo che tutto dipende dal DAP. Vorremmo che in qualche modo si affrettasse, ministro Mastella, questo percorso che, dopo aver preso atto che il dottor Tinebra è diventato procuratore generale a Catania, vede scoperto quel vertice e si arrivasse in qualche modo ad una copertura capace di rappresentare all'esterno e rendere concreta una responsabilità seria e consapevole. Al riguardo è di oggi un'agenzia piena di particolari, che accreditava già delle indicazioni; appartengono alla disponibilità del Ministro e a quel complesso percorso che vede il concerto con il Capo dello Stato e l'espressione attraverso il Consiglio dei ministri; si tratta comunque di un problema che va affrontato e risolto.

Così come, Ministro, lo dicevo all'inizio, forse siamo partiti dal fondo però dobbiamo cercare di affrontare il problema delle tossicodipendenze e degli extracomunitari. Il ministro Amato correttamente faceva riferimento ad una serie di misure che portavano a cercare di comprendere in che modo si potesse prefigurare un percorso che determinasse una certezza di pena da erogare e da scontare. Allo stesso modo, dovremmo ragionare del problema delle tossicodipendenze e degli extracomunitari. Mi rendo conto che si potrebbe dire che la capacità legislativa è innanzitutto del Parlamento e non solo del Governo, però viviamo un momento particolare nel quale, se dovessimo guardare ai dati, scopriremmo che è maggiore l'iniziativa parlamentare che nasce dal Governo che non quella che nasce direttamente dal Parlamento.

Concludo il mio intervento sollecitando, signor Ministro, proprio perché qualche anomalia complessivamente c'è, la possibilità di andare a verificare in che modo il provvedimento dell'indulto sia stato applicato. Mi rendo conto che non c'è la possibilità in capo al Ministro guardasigilli di intervenire direttamente per sindacare le modalità, però un raffronto specifico, che tenga conto dei titoli di reato per i quali l'indulto è stato concesso, comparato distretto per distretto (per esempio, rappresentato per il tribunale di Roma), ci potrebbe portare a comprendere se qualche anomalia sia effettiva oppure no, laddove c'è qualche problema in merito all'applicazione dei cumuli e della continuazione. Ciò per fare in modo che quella chiarezza che il collega Paravia invocava, patrimonio che il centro-sinistra ha sempre messo a disposizione di tutti continui ad esserlo.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Amato e il ministro Mastella per la loro disponibilità. Considerato l'imminente inizio dei lavori dell'Aula, ritengo opportuno aggiornare ad altra data la discussione per consentire ai colleghi che lo hanno chiesto di intervenire ed ai membri del Governo di svolgere la replica.

In occasione della prossima seduta, che firseremo compatibilmente con i rispettivi impegni, dovremmo forse concentrarci sulle prospettive. Un dato certamente emerge: le dimensioni quantitative degli effetti dell'indulto sono più consistenti di quanto non si prevedesse; c'è allarme nell'opinione pubblica alla quale si deve rispondere con serietà, rigore e

senza cadere nell'eccesso opposto, ma cercando di dare certezze e sicurezze; a tal fine credo che un approfondimento in questa sede sia utile in modo che poi il Governo possa presentare le ipotizzate misure al Parlamento.

Rinvio il seguito del dibattito sulle comunicazioni del Ministro dell'interno e del Ministro della giustizia ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,25.*

